Analyse ACM van duurzaamheidsafspraken ‘De Kip van Morgen’

Kenmerk: ACM/DM/2014/206028

Samenvatting

In april 2014 publiceerde de Autoriteit Consument en Markt (ACM) het Visiedocument Mededinging & Duurzaamheid. Hiermee gaf ACM duidelijkheid over hoe duurzaamheidsafspraken worden getoetst aan de mededingingswetgeving en welke ruimte er is voor dit soort afspraken. Het Visiedocument geeft aan ondernemers handvatten om zelf te kunnen beoordelen of een door hen voorgenomen samenwerking op het gebied van duurzaamheid is toegestaan onder de mededingingsregels. Om nog meer inzicht te geven in hoe ACM duurzaamheidsafspraken beoordeelt, heeft ACM zelf een analyse gemaakt van ‘De Kip van Morgen’. ‘De Kip van Morgen’ is een duurzaamheidsafspraak tussen producenten en detailhandelaren om het regulier geproduceerde kippenvlees in het basisassortiment van supermarkten vanaf 2020 volledig te vervangen.

ACM komt op basis van de huidige informatie tot de conclusie dat de duurzaamheidsafspraken over ‘De Kip van Morgen’ een beperking van de concurrentie opleveren op de markt voor de verkoop van kippenvlees aan consumenten. In lijn met het Visiedocument heeft ACM daarom verder gekeken of deze duurzaamheidsafspraken toch zijn toegestaan omdat aan vier zogenoemde vrijstellingscriteria van de mededingingswetgeving is voldaan. ACM analyseerde de voor- en nadelen op het gebied van dierenwelzijn, milieu en volksgezondheid en deed hiervoor onder andere onderzoek naar de waardering van consumenten voor de maatregelen ter verbetering van het dierenwelzijn van kippen. Uit de analyse van ACM blijkt dat de voordelen van deze duurzaamheidsafspraken niet opwegen tegen de nadelen. Bovendien zijn er volgens ACM minder vergaande maatregelen mogelijk die ook tot een (verdere) verduurzaming van het kippenvleesassortiment kunnen leiden, zoals betere voorlichting aan consumenten over de keuzemogelijkheden op het gebied van duurzaam kippenvlees.

ACM heeft naar aanleiding van het voorgaande de initiatiefnemers van ‘De Kip van Morgen’ kort geleden al geadviseerd om de duurzaamheidsafspraken aan te passen zodat ze wel kunnen voldoen aan de mededingingswetgeving.

Autoriteit Consument & Markt

Introductie

In het Visiedocument Mededinging & Duurzaamheid (hierna: Visiedocument) laat ACM zien hoe zij duurzaamheidsafspraken toetst aan de mededingingswetgeving en welke ruimte er is voor dit soort afspraken. In het Visiedocument maakt ACM duidelijk wanneer duurzaamheidsafspraken strijdig kunnen zijn met het kartelverbod (*dat wil zeggen artikel 6, eerste lid, Mededingingswet en/of artikel 101, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie*). Daarnaast geeft ACM inzicht in wanneer dit soort afspraken in aanmerking kunnen komen voor vrijstelling op grond van vier zogenoemde vrijstellingscriteria (*dat wil zeggen artikel 6, derde lid, Mededingingswet en/of artikel 101, derde lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie*). Het Visiedocument verduidelijkt bovendien de manier waarop ACM duurzaamheidsinitiatieven beoordeelt binnen de grenzen van de Beleidsregel Mededinging en Duurzaamheid van de Minister van Economische Zaken van 6 mei 2014.

Het Visiedocument geeft aan ondernemers handvatten om zelf te kunnen beoordelen of een door hen voorgenomen samenwerking op het gebied van duurzaamheid is toegestaan onder de mededingingsregels. De regel is dat ondernemers dit zelf doen. In dit geval heeft ACM de duurzaamheidsafspraken over 'De Kip van Morgen' zelf geanalyseerd om aan ondernemers een voorbeeld te geven van wat een toets van duurzaamheidsafspraken aan de mededingingswetgeving inhoudt.

Inhoud duurzaamheidsafspraken over 'De Kip van Morgen'

Organisaties uit de pluimveesector, uit de kippenvlees-verwerkende industrie en uit de supermarktsector hebben tijdens een rondetafelbespreking in Zoetermeer in februari 2013 afspraken gemaakt over de productie van kippenvlees. Doel van deze afspraken is verduurzaming van het kippenvleesassortiment in Nederlandse supermarkten.

Er is veel maatschappelijk belangstelling voor de productiewijze van vlees. Media, politiek en consumenten discussiëren bijvoorbeeld over dierenwelzijn bij het houden en het slachten van dieren. In reactie hierop gaf de Nederlandse veehouderij aan graag op een andere wijze te willen gaan produceren. Hiervoor is in 2012 een intentieverklaring getekend (ook wel het 'Verbond van Den Bosch' genoemd) waarin de verkoop van "alleen duurzaam geproduceerd vlees" als doel is gesteld. Een hiermee samenhangend initiatief is 'Ander Vlees 2020' dat verder invulling geeft aan deze intentieverklaring. In het kader van het laatstgenoemde initiatief is vervolgens 'De Kip van Morgen' gelanceerd. De afspraken houden in dat 'De Kip van Morgen' het regulier geproduceerde kippenvlees in het basisassortiment van supermarkten vanaf 2020 volledig gaat vervangen.

Meer in detail hebben de betrokken organisaties van 'De Kip van Morgen' het volgende afgesproken:

– *Invoering van een nieuw, trager groeiend kippenras voor het basisassortiment kip. Deze kip krijgt een lagere groeisnelheid van maximaal 50 gram per dag. Een trager groeiende kip kan beter bewegen en heeft minder antibiotica nodig.*

Autoriteit Consument & Markt

- *Minder kippen per vierkante meter in een stal. Een verlaging van de bezettingsgraad van 10% van 42 naar 38 kilogram per vierkante meter, dat wil zeggen van 21 naar 19 kippen per vierkante meter.*
- *Goede bodembedekking (meer stro) en extra afleidingsmateriaal voor de kippen. Daardoor neemt de kans op voetzoolbeschadigingen flink af.*
- *Strenge controle op naleving van wettelijke normen voor dierenwelzijn, waardoor het aantal verwondingen aan voetzolen en borst van de kip tot een minimum wordt beperkt.*
- *In de stal is het minimaal zes uur aaneengesloten donker, zodat kippen een natuurlijk dag- en nachtritme hebben. Daardoor zijn kippen rustiger en lopen ze minder verwondingen op.*
- *Verlaging van antibioticagebruik door hier strengere eisen aan te stellen. Alleen als dierenwelzijn in het geding is (bij ernstige ziektesymptomen) worden nog antibiotica verstrekt.*
- *100% Gebruik van RTRS-soja (duurzaam geteelde soja volgens de normen van de 'Roundtable for Responsible Soy') in diervoeding.*
- *Diverse milieumaatregelen zoals vermindering van ammoniakuitstoot en fijnstofuitstoot, volledige mestverwerking), terugdringen van de CO2 'voetafdruk', verhogen van het aandeel Europese eiwitgrondstoffen (daar waar het duurzamer is) en verduurzamen van de energie (groen gas).*
- *De Kip van Morgen is een nieuwe minimumnorm. De supermarktketens blijven vrij in de verkoop van kippenvleesproducten die verdergaande productiekenmerken hebben, zoals kip met het 'Beter Leven'-kenmerk van de Dierenbescherming en biologische kip.*

Deze afspraken gaan over inkoopvoorwaarden voor supermarkten. De betrokken supermarktketens van 'De Kip van Morgen' passen hun inkoopvoorwaarden aan deze criteria aan. Zij kopen en verkopen dus alleen kippenvleesproducten die tenminste aan deze kenmerken voldoen. De genoemde criteria worden zodanig uitgevoerd dat volgens de betrokken organisaties een rendabele productiewijze in de pluimveesector mogelijk blijft. De afspraken gelden niet voor de productie van kippenvlees dat via slagers, poeliers en markthandelaren wordt verkocht. Ook kippenvlees dat wordt geëxporteerd (circa 70 procent van de nationale productie) valt niet onder de voorgestelde criteria. De duurzaamheidsafspraken over 'De Kip van Morgen' gaan verder dan wettelijke minimumeisen die gelden voor het commercieel houden van pluimvee in Nederland.

De betrokken organisaties zijn inmiddels bezig met de eerste stappen om vóór 2020 het doel van de duurzaamheidsafspraken te hebben bereikt. De afspraak is immers dat in 2020 de reguliere kip in de deelnemende supermarkten volledig is vervangen door 'De Kip van Morgen'.

Autoriteit Consument & Markt

Analyse ACM duurzaamheidsafspraken over 'De Kip van Morgen'

Gevolgen voor de concurrentie

Nederlandse mededingingswetgeving (artikel 6, eerste lid, Mededingingswet)

In lijn met het Visiedocument Duurzaamheid en Mededinging van ACM analyseerde ACM allereerst wat de gevolgen zijn van de duurzaamheidsafspraken over 'De Kip van Morgen' voor de concurrentie op de markt. Met andere woorden, ACM beoordeelde of deze afspraken onder het zogenoemde kartelverbod van artikel 6, eerste lid, van de Mededingingswet vallen. Hierin staat dat afspraken tussen ondernemingen over belangrijke concurrentieparameters, zoals de prijs of de geproduceerde hoeveelheid, de concurrentie op een markt beperken. Dergelijke afspraken zijn op basis van het kartelverbod in beginsel niet toegestaan.

ACM constateert dat de duurzaamheidsafspraken over 'De Kip van Morgen' een beperking van de concurrentie opleveren op de markt voor de verkoop van kippenvlees aan consumenten. Daarmee zijn de afspraken in strijd met het kartelverbod. Consumenten kunnen als gevolg van de afspraken vanaf 2020 geen regulier geproduceerde kip meer kopen in Nederlandse supermarkten. De keuzevrijheid van de consument wordt dus ingeperkt. Verreweg het grootste deel van kippenvlees, dat in Nederland aan huishoudens wordt gekocht, wordt bovendien in supermarkten verkocht. De duurzaamheidsafspraken over 'De Kip van Morgen' hebben volgens ACM daarom ook een groot (potentieel) effect op de markt voor verkoop van kippenvlees aan consumenten.

Europese mededingingswetgeving (artikel 101, eerste lid, VWEU)
ACM heeft ook bekeken of de duurzaamheidsafspraken over 'De Kip van Morgen' gevolgen hebben voor andere landen in de Europese Unie en of de Europese mededingingsregels dus ook van toepassing zijn op de afspraken. Volgens ACM hebben de afspraken grensoverschrijdende gevolgen, waardoor zij tegelijkertijd dus in strijd zijn met het Europese kartelverbod van artikel 101, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

Nederlandse supermarkten kopen kippenvlees in bij producenten, handelaren of leveranciers in binnen- en buitenland. De invoer van kippenvlees is in Nederland substantieel en komt grotendeels uit de ons omringende landen. Buitenlandse kip die niet voldoet aan de inkoopvoorwaarden van 'De Kip van Morgen' kan volgens de afspraken niet meer verkocht worden aan deelnemende Nederlandse supermarkten. De deelnemende Nederlandse supermarkten hebben vestigingen door heel Nederland. Hierdoor hebben de afspraken gelding op het grondgebied van het hele land. Afspraken die het gehele grondgebied van een lidstaat bestrijken werpen volgens de Rechtspraak een drempel op voor het vrije verkeer van goederen en diensten, mits de deelnemende organisaties in de betrokken lidstaat een hoog marktaandeel hebben. Dat is bij de afspraken over 'De Kip van Morgen' het geval: de deelnemende supermarkten verkopen ongeveer 95 procent van alle aan consumenten verkochte kip in Nederland.

Autoriteit Consument & Markt

Analyse vrijstellingscriteria

Afspraken of gedragingen tussen ondernemingen of organisaties van ondernemers die de concurrentie beperken, kunnen soms voordelen opleveren die opwegen tegen de nadelen van de beperkingen van de concurrentie. Als aan bepaalde criteria wordt voldaan, dan zijn de betreffende afspraken of gedragingen toch mogelijk. De vrijstellingscriteria, zoals vermeld in artikel 6, derde lid, van de Mededingingswet, komen neer op het volgende:

1. *Er moet sprake zijn van een verbetering van de productie en/of distributie van goederen of diensten en/of verbetering van de technische of economische vooruitgang;*
2. *Een "billijk aandeel" van deze voordelen moet ten goede komen aan de gebruikers;*
3. *De afspraken dienen noodzakelijk en proportioneel te zijn om verbetering te bereiken;*
4. *Er dient voldoende restconcurrentie over te blijven op de markt.*

Toetsing aan de Europese wetgeving, te weten artikel 101, derde lid, VWEU, komt op hetzelfde neer nu deze dezelfde uitzonderingsbepalingen bevat als de Mededingingswet.

Deze criteria geven inzicht in de mogelijke ruimte voor duurzaamheidsafspraken. ACM heeft in dit geval de duurzaamheidsafspraken over 'De Kip van Morgen' geanalyseerd om aan ondernemers een voorbeeld te geven van wat een toets van duurzaamheidsafspraken aan de mededingingswetgeving inhoudt. De regel is dat ondernemers dit zelf doen.

De analyse van ACM heeft betrekking op de retailmarkt, dat wil zeggen de markt voor de verkoop van kippenvlees aan consumenten. In de afspraken over 'De Kip van Morgen' worden verschillende verbeteringen in het productieproces genoemd. 'De Kip van Morgen' zou bijvoorbeeld een verhoging van het dierenwelzijn opleveren en positieve milieu- en volksgezondheidseffecten hebben.

Hierna worden de vier vrijstellingscriteria langsgelopen voor 'De Kip van Morgen'.

1. Is er sprake van een verbetering van de productie en/of distributie van goederen of diensten en/of verbetering van de technische of economische vooruitgang?

Om antwoord te kunnen geven op deze vraag onderzocht ACM de mogelijke voordelen van 'De Kip van Morgen' voor consumenten. Er is een analyse gemaakt van de voor- en nadelen van de afspraken op het vlak van dierenwelzijn, milieu en volksgezondheid. De analyse is gebaseerd op door ACM opgevraagde gegevens bij de deelnemende organisaties en inzichten van onder meer experts op het gebied van dierenwelzijn. Een rapportage van het volledige onderzoek van ACM is opgenomen in de bijlage ('Economische effecten van de Kip van Morgen', *Economisch Bureau ACM*, oktober 2014).

De effecten van de afspraken voor dierenwelzijn, milieu en volksgezondheid zijn ten voordele van de consument als consumenten hier ook daadwerkelijk waarde aan hechten. Het gaat hierbij dus om de waardering van de effecten door de consument, waarvoor niet een 'marktprijs' hoeft te bestaan. ACM gaat er wel van uit dat de extra kosten om de afspraken uit te voeren doorberekend worden aan de

Autoriteit Consument & Markt

consument. Om de waardering van de effecten voor dierenwelzijn mee te kunnen nemen in de analyse is er een zogenoemd "*willingness-to-pay*"-onderzoek uitgevoerd onder consumenten. Hierbij wordt de waardering van consumenten van dierenwelzijnsmaatregelen omgezet in een bereidheid van consumenten om te betalen (dat is de "*willingness-to-pay*") voor deze maatregelen.

Uit dit onderzoek blijkt allereerst dat consumenten maar een gering bedrag over hebben voor de dierenwelzijnsmaatregelen zoals afgesproken voor 'De Kip van Morgen', namelijk 68 eurocent per kilogram kipfilet. Daarnaast blijkt dat er een positief effect is bij de waardering van de milieueffecten, namelijk 14 eurocent per kilogram kipfilet. Ten slotte is er geen positief effect voor de volksgezondheid, namelijk nul eurocent per kilogram kipfilet. Dit laatste komt omdat de doelstelling voor verminderde antibiotica al onafhankelijk van de duurzaamheidsafspraken over 'De Kip van Morgen' gehaald wordt. De totale voordelen van 'De Kip van Morgen' zijn dus: 82 eurocent per kilogram kipfilet. Tegenover deze voordelen staan echter ook kosten, namelijk de extra kosten die aan de consument in rekening worden gebracht voor kip in de supermarkt. Deze kosten zijn berekend op 1,46 euro per kilogram kipfilet.

Het voorgaande laat zien dat de extra kosten per kilo kipfilet voor het nemen van de maatregelen voor 'De Kip van Morgen' hoger zijn dan de baten op het gebied van dierenwelzijn, milieu en volksgezondheid. 'De Kip van Morgen' levert dus uiteindelijk netto geen voordelen voor de consument op. Daarmee lijken de duurzaamheidsafspraken dan ook op voorhand niet te voldoen aan het eerste vrijstellingscriterium.

ACM benadrukt dat uit het onderzoek wel blijkt dat consumenten bereid zijn om extra te betalen voor bepaalde productieverbeteringen ten behoeve van dierenwelzijn. Die bereidheid om te betalen hangt samen met de soort verbetering, de mate van verbetering en de bekendheid van dergelijke verbeteringen voor de consument. Bijvoorbeeld, consumenten hebben bijna 12 euro extra per kilo kipfilet over voor kip die voldoet aan de eisen van het '1 ster Beter Leven' kenmerk van de Dierenbescherming. Dat is zelfs meer dan de prijs waarvoor deze kip nu in supermarkten wordt verkocht. Toch is het marktaandeel van kipfilet met het '1 ster Beter Leven' kenmerk niet groot. Volgens ACM duidt dit erop dat de markt niet in staat lijkt de voordelen van deze kip goed over te brengen aan de consument, ondanks de aandacht die er op dit moment is voor keurmerken (zoals 'Beter Leven'). ACM ziet op dit punt ruimte voor verbetering en kansen voor ondernemers.

2. Komt een "billijk aandeel" van deze voordelen ten goede aan de gebruikers?

Zoals hiervoor is gebleken, leveren de duurzaamheidsafspraken over 'De Kip van Morgen' netto geen voordelen op voor de consument. Nu er netto geen voordelen zijn voor consumenten, kan volgens ACM ook niet worden voldaan aan het tweede vrijstellingscriterium. Toetsing van dit criterium is daarom verder in dit geval niet aan de orde.

Autoriteit Consument & Markt

3. Zijn de afspraken noodzakelijk en proportioneel?

Alhoewel hiervoor al is geconstateerd dat de duurzaamheidsafspraken over ‘De Kip van Morgen’ het eerste en het tweede vrijstellingscriterium niet halen, heeft ACM verder gekeken naar de noodzakelijkheid en proportionaliteit. Dit is in het belang van het geven van meer inzicht in hoe ACM duurzaamheidsafspraken beoordeelt.

De vraag zou dus vervolgens geweest zijn of de duurzaamheidsafspraken over ‘De Kip van Morgen’ noodzakelijk en proportioneel zijn om de voordelen, dat wil zeggen “*de verbeteringen op het vlak van productie en/of distributie, dan wel verbetering van de economische of technische voortuitgang te bereiken*”, te bereiken.

ACM overweegt hierbij in dit geval het volgende. In supermarkten wordt al jaren kippenvlees aangeboden dat op verschillende manieren is geproduceerd. Een voorbeeld hiervan is het eerder genoemde kenmerk van de Dierenbescherming, het ‘Beter Leven’ kenmerk. Supermarkten kiezen er zelf voor in hoeverre ze dergelijke producten inkopen en in hun schappen opnemen. In die zin is de verkoop van vlees met bijvoorbeeld een ‘Beter Leven’ kenmerk ook een manier voor supermarkten om met elkaar te concurreren. Sommige supermarkten zullen bijvoorbeeld juist de productiemethode en vermelding ervan via etiketten onder de aandacht van de consument brengen. Dit kan onderdeel zijn van een bredere strategie van een supermarkt om consumenten aan te trekken die belang hechten aan duurzaam geproduceerde producten. Zoals eerder opgemerkt, blijkt uit het onderzoek van ACM naar de bereidheid van consumenten om te betalen voor dierenwelzijnsmaatregelen, dat niet alle voor- en nadelen van een bepaalde productiewijze in de prijs in de supermarkt tot uitdrukking komen. Voor kipfilet met een ‘Beter Leven’ is een consument blijkbaar bereid om meer te betalen dan de prijs waarvoor deze nu wordt verkocht. Volgens ACM valt er daarom eerder op het gebied van voorlichting aan consumenten en vertrouwen van consumenten in andere soorten productiemethodes nog veel te verbeteren.

ACM ziet ook mogelijkheden voor een supermarkt(keten) om zich verder te onderscheiden van de concurrenten met anders geproduceerd kippenvlees, al dan niet duurzamer of diervriendelijker. Een veel gehoord argument om niet over te gaan tot maatregelen op dit gebied is het zogenoemde “*first mover disadvantage”.* Dit houdt in dat een individuele partij niet zelf als eerste over kan gaan tot de betreffende verbeteringen, omdat zij dan te veel marktaandeel zou verliezen of een onverantwoord verlies zou moeten nemen. Volgens ACM is er echter op dit moment een dynamiek in de markt voor verkoop van kippenvlees dat zich juist richt op het van elkaar onderscheiden op het gebied van duurzaamheid en/of dierenwelzijn. ACM ziet daarom vooralsnog niet dat de duurzaamheidsafspraken over ‘De Kip van Morgen’ noodzakelijk zijn. Zonder een diepgaande analyse uit te voeren naar noodzakelijkheid en proportionaliteit van de afspraken, lijkt het niet aannemelijk dat het derde vrijstellingscriterium van toepassing is op ‘De Kip van Morgen’.

Autoriteit Consument & Markt

4. Is er voldoende restconcurrentie op de markt?

Voor de volledigheid van de analyse merkt ACM op dat ook bij het vierde vrijstellingscriterium vraagtekens kunnen worden gezet bij de duurzaamheidsafspraken over 'De Kip van Morgen'. Alle grote supermarktketens in Nederland doen mee met deze afspraken. De afspraken zullen er naar verwachting toe leiden dat consumenten vanaf 2020 geen regulier geproduceerd kippenvlees meer kunnen kopen in Nederlandse supermarkten. Consumenten die regulier geproduceerd kippenvlees willen kopen kunnen dan alleen nog terecht bij kleine supermarkten die niet meedoen met deze afspraken en andere verkoopkanalen, zoals poeliers, slagers en markthandelaren. Deze andere verkoopkanalen omvatten maar ongeveer vijf procent van de markt voor verkoop van kip aan consumenten.

Op het gebied van verkoop van regulier en goedkoop geproduceerd kippenvlees is er vanaf 2020 dus wel nog enige restconcurrentie. De andere concurrentie die zal overblijven is de concurrentie tussen de verschillende soorten kippenvlees die geproduceerd worden met hogere eisen ten aanzien van dierenwelzijn en de prijsconcurrentie.

Conclusie

Om nog meer inzicht te geven in hoe ACM duurzaamheidsafspraken beoordeelt, heeft ACM een analyse gemaakt van de duurzaamheidsafspraken over 'De Kip van Morgen'. 'De Kip van Morgen' gaat over duurzaamheidsafspraken tussen producenten en detailhandelaren om het regulier geproduceerde kippenvlees in het basisassortiment van supermarkten vanaf 2020 volledig te vervangen.

ACM komt op basis van de huidige informatie tot de conclusie dat de duurzaamheidsafspraken over 'De Kip van Morgen' een beperking van de concurrentie opleveren op de markt voor de verkoop van kippenvlees aan consumenten. ACM heeft verder gekeken of er toch ruimte is voor deze duurzaamheidsafspraken, namelijk als ze voldoen aan de vier vrijstellingscriteria van de mededingingswetgeving. Op basis van een uitgebreide analyse komt ACM tot de conclusie dat dit niet het geval is. Belangrijkste argument hiervoor is dat de duurzaamheidsafspraken zoals deze er nu liggen netto geen voordelen voor de consument met zich meebrengen. Hierbij is uitdrukkelijk ook rekening gehouden met de voor- en nadelen voor consumenten op het gebied van dierenwelzijn, milieu en volksgezondheid.

ACM heeft naar aanleiding van het voorgaande de initiatiefnemers van 'De Kip van Morgen' kort geleden al geadviseerd om de duurzaamheidsafspraken aan te passen zodat ze wel kunnen voldoen aan de mededingingswetgeving. Het is immers aan de organisaties zelf om de afspraken zo aan te passen dat het duurzaamheidsinitiatief wel voldoet aan de Nederlandse en Europese mededingingswetgeving.